

Studienabschlussarbeiten

Sozialwissenschaftliche Fakultät

Potthast, Ruben:

Israels fehlende Verfassung: Grund(-gesetze) für den Demokratierückgang?

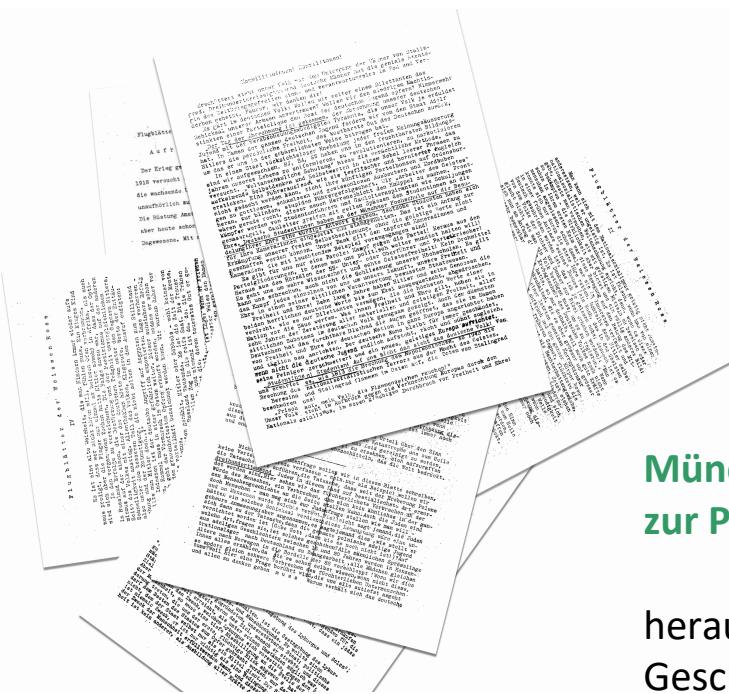
Bachelorarbeit, Sommersemester 2024

Gutachter*in: Stykow, Petra

Sozialwissenschaftliche Fakultät
Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft
Politikwissenschaft

Ludwig-Maximilians-Universität München

<https://doi.org/10.5282/ubm/epub.122068>



Münchener Beiträge zur Politikwissenschaft

herausgegeben vom
Geschwister-Scholl-Institut
für Politikwissenschaft

2024

Ruben Potthast

**Israels fehlende Verfassung:
Grund(-gesetze) für den
Demokratierückgang?**

Bachelorarbeit bei
Prof. Dr. Petra Stykow
2024

Abstract

Laut V-Dem verliert Israel 2024 den Status der liberalen Demokratie. Die bisher rechteste Regierung des Landes unter Benjamin Netanyahu fördert mit demokratiegefährdenden Reformen diese Tendenz. Da Israel keine geschriebene Verfassung kodifiziert hat, können die existierenden Grundgesetze diese Reformen nicht begrenzen.

Warum das Fehlen der Verfassung solche Reformen begünstigt, untersucht diese Arbeit. Dafür werden das Nationalstaatsgesetz von 2018 und die aktuelle Justizreform von 2023 beleuchtet. Israels spezielle Gewaltenteilung und insbesondere die Rolle des Obersten Gerichtshofes und seine verfassungsrechtliche Überprüfungskompetenz werden begutachtet.

Es wird festgestellt, dass das Fehlen der Verfassung zu Legitimationsproblemen der Gewalten führt und Auswirkungen auf den Legislativprozess hat. Somit fehlt ein gesondertes Grundgesetzgebungsverfahren im Ein-Kammer-System sowie eine *Bill of Rights*.

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	3
2 Unwritten Constitution	5
2.1 Von der Unabhängigkeitserklärung zur Justizreform: Israels Geschichte der Grundgesetze	6
2.2 Basic Laws: Verfassung, ja oder nein?	7
3 Gewaltenteilung à la Israélienne	9
3.1 Die Knesset: Verfassungsgebende und gesetzgebende Gewalt	10
3.2 Die Regierung: Legislative und Exekutive vereint?	12
3.3 Supreme Court: Verfassungsgericht oder nur der Oberste Gerichtshof?	13
3.3.1 Die Entstehung des <i>Judicial Activism</i> in Israel	14
3.3.2 „Konstitutionelle Revolution“: Das <i>Mizrahi Bank</i> -Urteil 1995	15
4 Zwei Fälle von demokratiegefährdenden Reformen.....	19
4.1 Das Grundgesetz: Israel – Der Nationalstaat des jüdischen Volkes	19
4.2 Die Justizreform	23
4.3 Vergleich und Diskussion des Nationalstaatsgesetzes und der Justizreform	27
5. Fazit	30
Literaturverzeichnis.....	32
Eigenständigkeitserklärung.....	37

1 Einleitung

Da sie schon seit tausenden von Jahren ohne Verfassung lebten, könnten sie nicht weiterhin ohne Verfassung leben, fragte David Ben-Gurion 1949. Der Verfassungsmoment ist in Israel bis dato noch nicht eingetreten.

Israel verliert in den V-Dem Demokratieindizes von 2024 den Status der liberalen Demokratie. Auch im Index von Freedom House ist ein Rückschritt zu erkennen. Als im Juli 2023, zweieinhalb Monate vor dem 7. Oktober, die Knesset einen Teil der hochumstrittenen sogenannten Justizreform beschließt, werden Befürchtungen von bürgerkriegsähnlichen Zuständen und dem Verlust der israelischen Demokratie laut. Zu diesem Zeitpunkt weiß jedoch noch niemand, dass der Oberster Gerichtshof sein Veto einlegen und eine erneute Debatte über Israels Gewaltenteilung entfachen wird.

Israel ist einer der wenigen Staaten, die keine Verfassung haben sollen, zumindest keine geschriebene oder kodifizierte. Der Aussage, dass der demokratische und jüdische Staat keine Verfassung hat, würden vermutlich die meisten israelischen Rechtswissenschaftler*innen zustimmen. Der verfassungsrechtliche Status der israelischen Grundgesetze sorgt hingegen für Uneinigkeit.

Zwei Jahre nach Staatsgründung sollte 1950 die Knesset ihrer verfassungsgebenden Kompetenz nachkommen. Spannungslinien der religiösen und säkularen Bevölkerung verhinderten den Verfassungsmoment. Stattdessen verabschiedete das Parlament die *Harari*-Resolution, welche von da an die Verfassungsgebung regeln sollte. Seitdem existieren 14 Grundgesetze (GG). Diesen fehlen grundlegende Verfassungseigenschaften, wie die Heraushebung des Status der GG oder die Festlegung der verfassungsrechtlichen Überprüfungskompetenz durch den Obersten Gerichtshof (OGH). Diese schrieb sich der OGH 1995 in einem Präzedenzurteil, dem *Mizrahi Bank*-Urteil selbst zu. In diesem bahnbrechenden Urteil stellte der Oberste Gerichtshof auch den verfassungsrechtlichen Rang der Grundgesetze fest. Bei einigen als demokratiegefährdend eingestuften Reformen wie dem Nationalstaatsgesetz von 2018 oder der Justizreform von 2023 können die Grundgesetze nicht verhindern, dass die Reformen umgesetzt werden.

Der Zusammenhang zwischen Israels Statusverlust der liberalen Demokratie und der teils ultrarechten Regierung unter Ministerpräsident Benjamin Netanyahu sowie ihren demokratiegefährdenden Reformen liegt auf der Hand. Ich zeige in dieser Arbeit, dass das

Fehlen der Verfassung solchen aktuellen Reformen zugutekommt. Und stelle daher die Frage, warum Israels unkodifizierte Verfassung demokratiegefährdende Reformen begünstigt.

Um diese Frage zu beantworten, wird zunächst das Konzept der ungeschriebenen Verfassung vorgestellt. Weitergehend wird Israels Verfassungsgeschichte aufgezeigt und der Status der Grundgesetze festgelegt. Die aus den Grundgesetzen hervorgehenden Verflechtungen der Gewaltenteilung werden daraufhin beschrieben. Es wird die Rolle der Knesset, der Regierung und des Obersten Gerichtshofes beleuchtet. Bei letzterem werden gesondert auf die Entstehung des richterlichen Aktivismus, das *Mizrahi Bank*-Urteil und die Frage, ob der OGH als Verfassungsgericht agiert, eingegangen. Die beiden als demokratiegefährdend eingestuften politischen Reformen, das Nationalstaatsgesetz und die Justizreform, werden zuletzt vorgestellt, anschließend verglichen und diskutiert. Abschließend wird der Inhalt resümiert und die Forschungsfrage final beantwortet.

2 Unwritten Constitution

Verfassungen sollen die konstitutive Idee einer politischen Gemeinschaft innerhalb des Staates zu Ausdruck bringen. Als höchste Norm bilden sie die universale Grundordnung des Staates, und geben diesem seine Pflichten, Rechte und Ziele vor. Die Verfassung als Konstante zwischen Gesellschaft und Staat konstruiert „ein Netz an Legitimationsbeziehungen“ (Demmelhuber & Lintl, 2024, S. 68), welches partiell verändert werden könne, da Verfassungen nie starr seien. Für amerikanische Leser*innen symbolisiere die Verfassung das höchste Gesetz im Lande (Segal, 1992, S. 2). Der Gedanke, dass Staaten keine Verfassung besitzen, sei kaum vorstellbar. Jedoch werden neben Israel meistens San Marino und Saudi-Arabien als Staaten mit einer ungeschriebenen Verfassung genannt. Auch Großbritannien und Neuseeland fallen unter den Begriff der *Unwritten Constitution*. Eine ungeschriebene Verfassung meint jedoch nicht, dass sie buchstäblich ungeschrieben sein muss, sondern vielmehr, dass sie nicht in einem Dokument zusammengefasst und kodifiziert wurde. Daher röhrt die Bezeichnung *Uncodified Constitution* (Zamir, 2023, S. 272).

Der englische Jurist und Begründer der modernen Verfassungslehre Albert Venn Dicey beschreibt ungeschriebene Verfassungen als „die flexibelste Polity“ (Dicey, 1915, S. 39), welche sich stark von kodifizierten Verfassungen unterscheiden, die nur durch eine exzessionelle Art der Gesetzgebung änderbar seien. So schränken kodifizierte Verfassungen die Souveränität der Legislative ein. Unter ungeschriebenen Verfassungen hingegen sei die Legislative souverän in ihrem Handeln (Segal, 1992, S. 2).

Die in Irland lehrende Professorin Aileen Kavanagh (2023, S. 969) sieht ungeschriebene Verfassungen als etwas Allgegenwärtiges an, denn keine (geschriebene) Verfassung könne ohne ungeschriebene Normen auskommen, die das politische Geschehen beeinflussen und eingrenzen. Zwar setzen geschriebene Verfassungen die elementarsten Grundsätze fest, aber keine Verfassung könne diese so eng festlegen, dass jegliche Rollen und Interaktionen zwischen (Regierungs-)Akteuren minuziös geregelt seien, dies geschehe im ungeschriebenen Rahmen. Jedoch sieht sie auch wie Oxford-Professor John Gardner (2011, S. 1), dass jedes Rechtssystem eine Verfassung habe und es in jedem System Regeln gäbe, welche die Rolle der jeweiligen Akteure des Systems festlegen. Kavanagh (2023, S. 969) fügt hinzu, dass das Ausmaß und die Frage, ob diese Regeln verschriftlicht würden, sekundär seien. Wenn man Kavanaghs und Gardners Argumentation Folge leisten würde, hieße es, dass auch Israel eine Verfassung habe. Der Weg zu dieser (fehlenden) Verfassung wird im folgenden Kapitel in einem historischen Abriss über das Entstehen und Fortwähren der israelischen Grundgesetze beschritten.

2.1 Von der Unabhängigkeitserklärung zur Justizreform: Israels Geschichte der Grundgesetze

Als am 14. Mai 1948 mit der Unabhängigkeitserklärung der Staat Israel ausgerufen wurde, wusste noch niemand, dass der Staat entgegen der Erklärung zum 1. Oktober 1948 keine Verfassung haben wird. Laut der Unabhängigkeitserklärung sollte Israel eine verfassungsgebende Versammlung wählen, welche durch die Ausarbeitung der Verfassung wiederum die Staatsorgane errichten sollte (Jüdischer Nationalrat, 1948, S. 2). Die gewählte verfassungsgebende Versammlung nannte sich selbst in „Erste Knesset“ (hebräisch für „Versammlung“) um. Sie kam jedoch nie ihrem Auftrag der *puvoir constituant* (verfassungsgebenden Gewalt) vollends nach (Navot, 2019, S. 26). Für das (bis dato andauernde) Scheitern der einmaligen Verfassungsgebung werden insbesondere die Cleavages (Spannungslinien) über die Auffassung des jüdischen Charakters des Staates angegeben (Demmelhuber & Lintl, 2024, S. 69 ff.). Hierbei spielt primär die Herkunft eine zentrale Rolle: Sephardim¹ und Aschkenasim², aber auch Eingewanderte und bereits in Palästina lebende Siedler*innen. Die wohl größte Spannungslinie befindet sich zwischen den säkularen und religiösen Teilen der Bevölkerung. Hier dreht es sich vor allem um die Frage, wie viel Gültigkeit ein (jüdisch) religiöses Recht (Halacha) im Staat haben soll. Eine allgemeingültige *Bill of Rights* (Gesetz, das grundlegende Bürger*innenrechte gewährt) ist somit aussichtslos (Zamir, 2023, S. 276).

In der Ersten Knesset 1950 wird mit der *Harari*-Resolution (benannt nach dem Knessetmitglied und Initiator der Resolution Yizhar Harari) eine Einigung zu dieser Spaltung gefunden. So sieht die Resolution vor, dass die Verfassung „Kapitel für Kapitel“ zusammensetzt werden solle. Jedes Kapitel soll aus einem Grundgesetz bestehen und sobald alle Kapitel fertiggestellt werden, sollen sie zusammen die israelische Verfassung bilden (CIE, o. J.). Die Erste Knesset löste sich anschließend auf und gab ihre Aufgabe an alle darauffolgenden Knessot ab.

Dass der junge Staat Israel seine Existenz ohne eine Verfassung oder Menschenrechtscharta begann, war in zweierlei Hinsicht problematisch. Zum einen erhielt die Knesset den Status, dass sie gesetzgeberisch „omnipotent“ (Navot, 2019, S. 27) sei und der Oberste Gerichtshof

¹ Nachfahren der 1492 vertrieben Juden und Jüdinnen der Iberischen Halbinsel, insbesondere im Herrschaftsgebiet des Osmanischen Reiches und Nord(west)-Afrika lebend.

² Mittel-, ost- und nordeuropäische Juden und Jüdinnen, aufgrund der Verfolgung durch die Nationalsozialisten leben viele in den USA und Israel.

Unterschiede in der Sozialisierung zwischen Sephardim und Aschkenasim machten sich insbesondere in Kultur und Sprache (Jiddisch bei Aschkenasim) bemerkbar.

keine Prüfungskompetenz über sie habe. Zum anderen beabsichtigte die *Harari*-Resolution, bis zur Verabschiedung der Verfassung, keinen Rechtsschutz der jeweiligen Grundgesetze. Ausschließlich Grundgesetze, welche vor 1992 verabschiedet wurden, seien per Klauseln nur durch eine qualifizierte Knessetmehrheit änderbar (ebd.). Bis zu diesem Jahr waren zehn der 14 Grundgesetze verabschiedet, insbesondere solche, die sich mit den israelischen Staatsorganen befassen, zudem über die drei Gewalten auch über das Militär, Staatsoberhaupt und Rechnungshof. Die Grundgesetze „Menschenwürde und Freiheit“ und „Berufsfreiheit“, sind die einzigen, welche (zum Teil) Menschenrechte festschreiben, sowie dass Israel ein jüdischer und demokratischer Staat ist. Eine zuvor vorgeschlagene Menschenrechtscharta und somit ein einzelnes Grundgesetz zu Menschenrechten sei aufgrund der großen Kontroverse innerhalb der Knesset nicht möglich gewesen, vor allem wären die Religions- und Meinungsfreiheit sowie das Recht auf Gleichheit Streitpunkte (Navot, 2019, S. 27). Dennoch ebnen erst diese beiden Grundgesetze den Weg für die verfassungsrechtlich revolutionäre *Mizrahi Bank*-Entscheidung (Genaueres in Kapitel 3.3.1). Weitere Grundgesetze regeln den Umgang mit staatlichem Land (1960 erlassen); die wirtschaftlichen Befugnisse des Staates (1975); dass Jerusalem die Hauptstadt Israels sei (1980); den Stimmanteil für Entscheidungen bezüglich der Aufgabe von (annektiertem) Land (2014); sowie das Nationalstaatsgesetz von 2018.

2.2 Basic Laws: Verfassung, ja oder nein?

Der israelische Professor Ariel Bendor äußert, dass vermutlich jede in Israel lebende Person und auch Jurist*in sagen würde, Israel habe keine Verfassung, und er dem insofern zustimme, dass es kein Dokument mit dem Titel ‚Verfassung‘ gäbe. Aber weitergehend beschreibt er, Israel habe in der Praxis „wie alle anderen Länder“ (Bendor, 2013, S. 41) eine Verfassung. Dass die Grundgesetze nicht in einem Dokument zusammengefasst sind, aber dennoch in der Praxis einen Verfassungsstatus haben, stellt auch der Oberste Gerichtshof 1995 in dem *United Mizrahi Bank*-Urteil fest.

Jedoch fehlen einige für Verfassungen elementare Gesetze: Zu keinem Zeitpunkt wurde ein Grundgesetz über die Gesetzgebung verabschiedet, die Regeln zur Gesetzgebung sind nur in der Geschäftsordnung der Knesset zu finden. Insbesondere fehlt ein GG, welches den Grundgesetzgebungsprozess und den Prozess der Gesetzesänderung der Grundgesetze von dem der regulären Gesetze abhebt. Weitergehend fehlen auch diese für Verfassungen maßgeblichen Merkmale: Ein Grundgesetz, welches den verfassungsrechtlichen Rang aller Grundgesetze

festlegt, sowie über die Prüfungskompetenz des Obersten Gerichtshofes entscheidet (Navot, 2019, S. 31).

Festzuhalten gilt, dass Israel de jure keine geschriebene Verfassung hat, de facto können die Grundgesetze als Träger des Verfassungsstatus angesehen werden. Jedoch stellen die Grundgesetze weder ein „nationales Credo“ (Navot, 2019, S. 28), noch ein Fundament der gesellschaftlichen Zusammengehörigkeit dar, wie es oftmals bei anderen Verfassungen der Fall ist. Israel trägt den Status der ungeschriebenen Verfassungen und fällt wie so oft in seinem politischen System mit besonderen Alleinstellungsmerkmalen auf, ein weiteres ist die Gewaltenteilung nach israelischer Art.

3 Gewaltenteilung à la Israélienne

Die Gewaltenteilung beschreibt die Trennung der staatlichen und politischen Organe, um Herrschaft zu reglementieren. So werden die Organe in Legislative, Exekutive und Judikative aufgeteilt, um somit „den Mißbrauch [sic!] staatl[icher] Macht zu verhindern“ (Schüttemeyer, 2010a, S. 323). Dabei wird in demokratischen Systemen oftmals zwischen zweien unterschieden: dem präsidialen und dem parlamentarischen System. Im präsidialen System der USA beispielsweise regeln die *Checks and Balances* das Machtverhältnis zwischen dem Kabinett (Exekutive) dem der Präsident angehörig ist; dem Kongress (Legislative) bestehend aus Repräsentantenhaus und Senat; sowie dem Obersten Gerichtshof (Judikative). „Veto- und Mitwirkungsrechte“ (ebd.) regeln die Mitsprache an den Grundfunktionen der anderen Organe, denn nur eine Grundfunktion obliegt jeder Gewalt (ausführende, gesetzgebende und rechtsprechende). So hat der Kongress das Interesse seine Macht zu erhalten und unbedingt das Gegengewicht zum Präsidenten zu bilden, welchem ohnehin durch seine maximalen zwei Amtszeiten die totale Machtübernahme verwehrt ist.

Anders sieht die Gewaltenteilung in parlamentarischen Systemen aus. Hier ist die legislative Mehrheit mit der Exekutive fusioniert. Und somit ist eine direkte „Teilung“ nicht gegeben, vielmehr eine „Verschränkung“. Die Beschränkung der Mächtigen bestehen zweierlei: Zum einen durch die Opposition. Sie „wirkt machtbeschränkend [sic!] durch die [...] Präsentation von Alternativen“ (ebd.) und gibt durch einen lebhaften Parteienwettbewerb den Wähler*innen die Aufgabe, die Regierung (meist alle vier Jahre) zu zügeln. Zum zweiten entsteht eine Gewaltenverschränkung durch die Institutionen selbst. Die Erste (Oberhaus) und die Zweite Kammer (Unterhaus) bilden zusammen die gesetzgebende Gewalt. Ein wesentlicher Unterschied zum präsidialen System besteht zudem darin, dass die Mehrheit hinter der Regierung steht (nicht unbedingt bei Minderheitsregierungen) und sie somit einen äußerst großen Handlungsspielraum hat. Lediglich die *Institutional Forbearance* (Institutionelle Nachsicht) hält sie (meistens) vom Ausnutzen ihrer Prärogative und dem Handeln entgegen der Bevölkerungsinteressen ab (Levitsky & Ziblatt, 2018, S. 106 f.). Denn die Eliten hätten *Nachsicht* mit marginalisierten Bevölkerungsgruppen und wären natürlich an ihrer Wiederwahl interessiert.

Das parlamentarische israelische System weicht hingegen in weiten Teilen von den uns nun bekannten Gewaltenteilungen ab. Es existieren keine *Checks and Balances*, kein Zwei-Kammern- sowie föderales oder präsidiales System. Auch ein „supranationaler Verbund“ (Demmelhuber & Lintl, 2024, S. 73), der eine Einbindung wie in Form der Europäischen Union

fordert, fehlt ebenso wie die Durchführung von Plebisziten nach Schweizer Art. Im Folgenden werden die Aufgaben der israelischen Legislative, Exekutive und des Obersten Gerichtshofes erklärt.

3.1 Die Knesset: Verfassungsgebende und gesetzgebende Gewalt

Das Grundgesetz „Die Knesset“ wurde 1958 von der dritten Knesset (2023b) verabschiedet und ist das erste der 14 Grundgesetze. Es regelt weitestgehend den Aufbau des israelischen Parlaments: So sei die Knesset das Repräsentantenhaus des Staates Israel, wobei anzumerken gilt, dass es aufgrund des Fehlens einer zweiten Kammer (dem Senat) vielmehr die Funktion eines Ein-Kammern-Abgeordnetenhauses übernimmt. Der Sitz befindet sich in Jerusalem, die Legislaturperiode dauert vier Jahre und nach einer Wahl sollen 120 Mitglieder der Knesset (MdK) angehören. Das aktive Wahlrecht beginnt mit 18 Jahren, das passive mit 21 Jahren. Der vierte Artikel des Grundgesetzes besagt, dass dieses nur durch eine absolute Mehrheit der MdK (61 Stimmen) geändert werden kann. Das GG kann nicht durch ein Notstandsgesetz verändert werden und für die Verschiebung des Wahltermins ist eine Mehrheit von 80 MdK-Stimmen nötig.

Was dieses Grundgesetz jedoch nicht regelt, ist die Gesetzgebung, die wohl wichtigste Befugnis der Legislative. Die Knesset ist rechtens Gesetze und auch Grundgesetze zu ändern und verabschieden. So wird im Artikel 19 des GG „Die Knesset“ festgelegt, dass das Parlament selbst seine Arbeitsweise festlegen und diese in der Geschäftsordnung niederschreiben soll. Diese Geschäftsordnung wird durch das *House Committee* (Hausausschuss) bestimmt und kann nur mit der Zustimmung des Parlaments geändert werden.

Der 74. Und folgende Artikel der Geschäftsordnung schreiben den Gesetzgebungsprozess der Knesset (2023c) fest: Dieser Gesetzgebungsprozess sei identisch für Grundgesetze. Alle Mitglieder der Knesset, alle Ausschüsse sowie die Regierung können dem Parlament Gesetzesentwürfe vorlegen. Für den Statuserhalt der Gesetzeskraft müssen die Entwürfe drei Lesungen standhalten, die Entwürfe einzelner Abgeordneten müssen zudem einer Pre-Lesung unterzogen werden. In der ersten Lesung erfolgt die Einbringung des Entwurfes in das Parlament mit anschließender Debatte, woraufhin der Entwurf dem etwaigen Ausschuss übermittelt wird. Dieser diskutiert, fasst ihn unter Umständen neu und leitet ihn weitergehend zur zweiten Lesung an die Knesset zurück. Dort kommt es zu einer neuen Debatte mit anschließender Abstimmung. Erfolgt diese positiv und der Entwurf wird nicht erneut in den

Ausschuss gebracht, beginnt die dritte Lesung mit der finalen, gesamten Abstimmung. Bei Annahme des Gesetzentwurfes müssen Parlamentspräsident*in, Präsident*in, Ministerpräsident*in und der oder die zuständige Minister*in unterzeichnen. Der Oberste Gerichtshof kann bei Nöten Klage erheben.

Das Parlament kontrolliert neben dem Staatshaushalt auch die Regierung. Diese beruht zudem auf dem Vertrauen der Knesset. In der Realität sei die Knesset vergleichsweise machtlos (Navot, 2019, S. 29). Die Opposition sei durch ihre Zersplitterung meist nicht vielmehr als existent. In der aktuellen 25. Knesset besteht die Opposition mit ihren 56 Sitzen aus acht Parteien, welche teils unterschiedlichste ideologische Ausrichtungen haben. Somit läge die Gesetzgebung fast ausschließlich bei der Regierung. Und auch deswegen sei das Kontrollieren der Regierung selten erfolgreich. Für die israelische Professorin für Verfassungsrecht Suzie Navot sei insbesondere das außergewöhnliche Wahlsystem für die teilweisen Defizite der Funktionen des Parlaments schuldig (ebd.):

Das (nicht personelle) Verhältniswahlsystem besteht aus einem einzigen Wahlkreis, wodurch die geografische Repräsentation nicht vollkommen gegeben ist. Die Sperrklausel von 3,25 Prozent soll die Wahl von Kleinstparteien in das Parlament verhindern und sicherstellen, dass einer Fraktion mindestens vier Abgeordnete angehören (Navot, 2019, S. 30). Es werden mit der einzigen Stimme der Wähler*innen Parteien gewählt, welche ihre eigenen Kandidierenden auswählen. Da in der Geschichte des Staates bis dato keine Partei die absolute Parlamentsmehrheit errungen hat, sind die Regierungen immer auf Koalitionspartner*innen angewiesen. Durch die hohe Anzahl an vertretenen Parteien in der Knesset (16 Parteien in der aktuellen 25. Knesset) ist die Stabilität der Regierung beeinträchtigt, was in der Vergangenheit zu vermehrten vorgezogenen Neuwahlen geführt hat. Nach der regulären Wahl zur 21. Knesset im April 2019 kam es in den darauffolgenden Monaten zu etlichen Neuwahlen: September 2019, März 2020, März 2021 und November 2022.

Die aktuelle 25. Knesset formiert sich aus 16 Parteien, die sich in 13 Listen zusammengefasst haben. Die Partei Likud (Zusammenschluss) hat mit 32 Sitzen momentan die meisten inne, im Gegensatz zu Noam mit nur einem Abgeordneten. Das Wahlsystem der Knesset könnte in der Praxis als eine Art Austarierung gesehen werden, wodurch keine Partei die Macht im Parlament dauerhaft hält und als Regierung die Exekutive und Legislative innehaltet. Ob die Regierung nicht dennoch diese beiden Gewalten überproportional stark vereint, wird im folgenden Kapitel untersucht.

3.2 Die Regierung: Legislative und Exekutive vereint?

Zehn Jahre nach dem Grundgesetz über die Knesset wurde 1968 das Grundgesetz „Die Regierung“ verabschiedet. Es beinhaltet, dass sich der Sitz der Regierung in Jerusalem befindet, sie ihr Amt auf der Basis des Vertrauens des Parlamentes ausübt und der Knesset gegenüber verantwortlich ist. Weitergehend bestimmt es die Befugnisse und Aufgaben, sowie die Vorgehensweise bei der Regierungsbildung.

Die Regierung (auch Kabinett genannt) wird durch den oder die Ministerpräsident*in angeführt, er oder sie ist die Führungsperson der Exekutive, er oder sie formt die Regierung und leitet das Kabinett. Der oder die Präsident*in des Staates gehört nicht der Exekutivewelt an. Er oder sie ist zwar das Staatsoberhaupt Israels aber in sein oder ihr Aufgabengebiet fallen fast ausschließlich repräsentative Aufgaben, vergleichbar mit denen der Bundespräsidenten der BRD. Der oder die Staatspräsident*in trägt die Verantwortung nach einer Wahl, die Aufgabe der Regierungsbildung an eine*n Knessetabgeordnete*n (welche*r auch den Vorsitz der Regierung übernehmen soll) zu verteilen, der diese maximal binnen 42 Tagen erfüllt (Knesset, 2023a, Art. 7; 8 & 13). Ist die Bildung der Regierung abgeschlossen, stellt sie die Verteilung der Ministerien und ihr Programm der Knesset vor. Das Parlament muss ihr Vertrauen gegenüber der neuen Exekutive ausdrücken. Erst danach können die Minister*innen ihr Amt übernehmen. Die Minister*innen müssen, entgegen dem oder der Ministerpräsident*in und seinem oder ihrer Stellvertreter*in, keine Mitglieder der Knesset sein.

Der oder die Ministerpräsident*in trägt die Verantwortung für die essenziellen innen- und außenpolitische Entscheidungen, welche er oder sie meist an die zuständigen Minister*innen im Kabinett weitergibt. Bei dortigen Beschlüssen hat er oder sie jedoch nur eine Stimme inne und wird als „primus inter pares“ (Erster unter Gleichen) (Navot, 2019, S. 42) bezeichnet, wobei seine oder ihre Meinung durch die Macht, Minister*innen auch entlassen zu können, vermutlich als Richtwert bei Beschlüssen gesehen wird.

Der oder die Ministerpräsident*in ist zumeist Vorsitzende*r der Partei mit den meisten Stimmen. Die Koalition (aus welcher sich bisher immer die Regierungsparteien bildeten) fußt auf der Überlegenheit der Sitze in der Knesset, welche ihr die Möglichkeit bietet, Gesetzesentwürfe einfach zu verabschieden und ihr Regierungsprogramm zu realisieren (ebd., S. 41 f.). Geschichtlich gesehen hatte Israel nach der Staatsgründung die ersten beiden Jahrzehnte äußerst stabile Regierungen. In der Folge einer Koalitionskrise kam es 1992 zu einer grundlegenden Reform des Wahl- und Regierungssystem, welche jedoch nur neun Jahre

anhielt. In diesen Jahren wurde der oder die Ministerpräsident*in durch Direktwahlen vom Volk legitimiert, die Regierungskontrolle durch die Knesset wurde erweitert und das Recht auf das Misstrauensvotum durch das Parlament blieb erhalten. Jedoch scheiterte das präsidentielle System, da es für die beiden direkt gewählten Ministerpräsidenten³ kaum möglich war, die nötigen Partner für eine Regierungsmehrheit zu gewinnen (ebd., S. 30). Die erneute Reform des GG „Die Regierung“ regelte 2001 die Rückkehr in das parlamentarische System. Der oder die Ministerpräsident*in ist weiterhin ermächtigt, die Knesset aufzulösen und das Parlament kann sich in einem konstruktiven Misstrauensvotum gegen ihn stellen.

Die aktuelle Regierung stellt Ministerpräsident Benjamin Netanyahu mit seinem sechsten Kabinett. Die Knessetwahlen im November 2022 gewann die rechts-konservative Likud-Partei mit 32 der 120 Sitze. Zusammen mit den beiden ultraorthodoxen Parteien Schas und Vereinigtes Tora Judentum, dem ultrarechten Bündnis „Religiöser Zionismus“, bestehend aus den Parteien Otzma Jehudit (Jüdische Stärke), Ha-Ichud HaLeumi (Nationale Union) und Noam bildet der Likud eine Koalition mit 64 der 120 Knessetsitze.

Da die Regierung in Israel (bis dato) immer über eine Mehrheit der Sitze in der Knesset verfügte, ist sie in der Lage ihr Regierungsprogramm meist durchzusetzen. Hierbei kommt es zu einer Fusion der Exekutive und Legislative, selbst die Verabschiedung von neuen Grundgesetzen liegt zumeist bei der Regierung. Ausschließlich die *Institutional Forbearance* und der Oberste Gerichtshof können das Kabinett an einem autoritären Regierungsstil hindern.

3.3 Supreme Court: Verfassungsgericht oder nur der Oberste Gerichtshof?

Die Judikative als dritte Gewalt ist die „Rechtsstreitigkeiten schlichtende Gewalt“ (Schüttemeyer, 2010b, S. 447). Sie ist im Gegensatz zur Legislative und Exekutive auf allen Ebenen von den anderen Gewalten getrennt und es besteht keine Verschränkung wie beispielsweise im parlamentarischen System zwischen Regierung und Parlament. Die Judikative gilt als inkompatibel mit den anderen Gewalten und wird als eigenständige Institution in Unabhängigkeit aufgebaut.

In Israel regelt das Grundgesetz „Die Justiz“ von 1984 die Zuständigkeit der Judikative (Knesset, 2022c): Das GG legt fest, welche Gerichte rechtsprechende seien, allen voran der

³ 1996 wurde Benjamin Netanyahu und 1999 wurde Ehud Barak als einzige Ministerpräsidenten direkt gewählt.

Oberste Gerichtshof mit Sitz in Jerusalem. Das Grundgesetz dürfe nicht durch Notstandsgesetze abgeändert werden. Des Weiteren seien die Gerichte unabhängig und die 15 Richter*innen würden durch ein eigens dafür gegründetes Komitee in Zustimmung des oder der Staatspräsidenten*in ernannt. Dieses Komitee besteht aus neun Mitgliedern: Dem oder der Gerichtspräsident*in; zwei Richter*innen des OGH, welche von den OGH-Mitgliedern gewählt werde; der oder die Justizminister*in (Vorsitz des Komitees); ein*e anderer Minister*in, wird durch die Regierung ernannt; zwei Mitglieder der Knesset, vom Parlament gewählt; zwei, durch deren Vorsitz ausgewählte Mitglieder der Rechtsanwaltskammer.

Der Oberste Gerichtshof fungiert zum einen als höchstes Berufungsgericht Israels. Zum anderen gehört dem OGH der *High Court of Justice* (das Zentralzivilgericht) an. In dieser Rolle kann er über sogenannte „Petitionen“ gegen diverse Regierungsbehörden oder die Regierung selbst verhandeln. Für die Entscheidungsfindung in solchen und andren Verfahren agiert der Oberste Gerichtshof nach dem Prinzip des *judicial activism*.

3.3.1 Die Entstehung des *Judicial Activism* in Israel

Nach angloamerikanischer Rechtsauffassung gibt es zwei Arten von richterlicher Auslegung in der Entscheidungsfindung. Zum einen die *Judicial Self-Restrain* (richterliche Selbstbeschränkung) und der *Judicial Activism* (juristische Aktivismus). Der ehemalige Präsident des israelischen Obersten Gerichtshofes Aharon Barak definiert die Unterschiede folgendermaßen: Ein aktivistischer Richter würde das Recht an die sich ändernden (Lebens-) Umstände anpassen, der unter Selbstbeschränkung stehende Richter hingegen würde von allen ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten diejenige wählen, bei welcher die bishergige Rechtslage am besten aufrechterhalten bliebe (Barak, 1989, S. 148).

Der juristische Aktivismus deutet auch auf das *Common Law* (Gewohnheitsrecht) hin, denn Israel gehört der „Common-Law-Tradition“ (Lintl, 2023) an. Das Gewohnheitsrecht steht dem *Civil Law* (bürgerlichen Recht) gegenüber. Es beschreibt die anglophärische Art des Richterrechts, welches sich im Gegensatz zum bürgerlichen Recht nicht nur auf Gesetzte, sondern zu großen Teilen auf Präzedenzfälle beruft. Somit wird der Aktivismus der Richter*innen in gewisser Weise voraussetzt. Das Gewohnheitsrecht geht mit der *Rule of Law* einher. Das Gesetz herrsche über alles, sagt das Konzept, es stehe bei jeglichem Handeln an erster Stelle, insbesondere bei Regierungshandeln oder anderem hoheitlichen Handlungen (Dicey, 1915, Kap. 4).

In Israel änderte sich die Einstellung der Richter*innen und Gerichte im Laufe der Zeit. Zu Zeiten der Staatsgründung haftete die Rechtsprechung noch sehr an der alten britischen Tradition, der Oberste Gerichtshof achtete auf eine akribische Trennung der Gewalten, vornehmlich zur Legislative. Das Fehlen der geschriebenen Verfassung oder von Dokumenten mit Verfassungsstatus ließen ein richterliches Prüfungsrecht nicht zu, wodurch der OGH nur die Möglichkeit der Interpretation hatte. Ab Mitte der 1980er Jahren bildete sich der richterliche Aktivismus an sich heraus. Gründe hierfür waren speziell der US-amerikanische Einfluss auf Israel, in kultureller, gesellschaftlicher, politischer und auch juristischer Hinsicht wurden viele Elemente adaptiert. Individuelle und liberale Werte beeinflussen auch die israelische Judikative. In politischer Perspektive änderte sich das Gewicht der Parteienlandschaft. Die Avoda (Arbeiterpartei) war nicht mehr die Regierungspartei und der rechte Likud sowie andere nationalkonservative und rechte Gruppierungen gewannen an Zuspruch. Die Minderheiten in Israel opponierten und der Oberste Gerichtshof sollte immer häufiger eingreifen, damit die Demokratie nicht gefährdet werde (Navot, 2014, Kap. 7).

Nachdem 1992 zwei neue Grundgesetze zur Freiheit und Menschenwürde und zur Berufsfreiheit verabschiedet wurden, erreichte der juristische Aktivismus mit dem *Mizrahi Bank*-Urteil seinen Höhepunkt in Israel. Das Gericht fing an die Politik zu beeinflussen.

3.3.2 „Konstitutionelle Revolution“: Das *Mizrahi Bank*-Urteil 1995

Das Urteil des israelischen Obersten Gerichtshofs im *Bank Mizrahi vs. Migdal Cooperative Village*-Verfahren habe eine „„Konstitutionelle Revolution““ (Zamir, 2023, S. 280) ausgelöst. Das Urteil erinnert an den berühmten US-amerikanischen Fall *Marbury vs. Madison* von 1803, seitdem der Oberste Gerichtshof der USA Bundesgesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin überprüfen kann. Dadurch erschuf er das judicial review (richterliche Prüfungsrecht), welches auch in Israel durch das *Mizrahi Bank*-Urteil entstand.

Für den Fall der *Mizrahi Bank vs. Migdal Cooperative Village* verhandelte der israelische Oberste Gerichtshof in seiner Besetzung als höchstes Zivilgericht über die Rechtmäßigkeit eines von der Knesset verabschiedeten Gesetzes über den Umgang mit Schulden von landwirtschaftlichen Familienbetrieben (Supreme Court, 1995). Vor einem Bezirksgericht in Tel-Aviv und in Haifa hatte das Kreditinstitut *United Mizrahi Bank Ltd.* gegen mehrere Landwirtschaftsbetriebe und Einzelpersonen geklagt, an erster Stelle stand die *Migdal*

Cooperative Village. Gegen das Urteil der Bezirksgerichte von Tel-Aviv und Haifa wurde Berufung eingelegt, welche nun vor dem Obersten Gerichtshof verhandelt wurden.

Das „Familien Landwirtschaftssektor (Vereinbarungs-) Gesetz“ (Supreme Court, 1995, S. 2) wurde 1992 durch die Knesset verabschiedet, in einer Zeit, in der der landwirtschaftliche Sektor Israels in einer tiefen wirtschaftlichen Krise stand. Dieses Gesetz sollte im weitesten Sinne Schulden, die bis 1987 im familiären Agrarsektor angefallen waren, durch eine eigens dafür geschaffene Institution überprüfen und gegebenenfalls „tilgen, umschulden und erlassen“ (ebd.) können. Im Jahr 1993 erneuerte die Knesset das Gesetz, wobei sie den Schuldenzeitraum um vier Jahre auf 1991 erweiterte, und die Definition der Schulden änderte.

Die Gläubiger*innen sahen, dass ihnen durch dieses Gesetz ihnen der Rechtsschutz verwehrt worden sei, welchen sie in üblichen Vollstreckungsverfahren vor Gericht gehabt hätten (Segal, 1997, S. 54). Fußend auf dem neuen Grundgesetz von 1992 klagten die Gläubiger*innen der *United Mizrahi Bank* auf Rückzahlung der Schulden. Zudem fochten sie das Gesetz zum Schuldenumgang im familiären Agrarsektor an, da es gegen das neue GG „Menschenwürde und Freiheit“ verstößen würde. Sie beriefen sich auf den dritten Artikel des GG welcher festlegt, dass persönliches Eigentum nicht versehrt werden dürfe (Knesset, 2022a). Dazu zogen sie Artikel acht des gleichen GG heran. Diese Schrankenklausel⁴ formuliert, dass die im GG festgeschriebenen Grundrechte nur durch besondere Gesetzte, die „den Werten des Staates Israel“ (ebd.) entsprächen oder ein notwendiges Ziel hätten, übergangen werden dürfen. Die Bezirksgerichte stimmten den Kläger*innen mit der Begründung zu, dass das Gesetz zum Schuldenumgang die Eigentumsrechte der Gläubiger*innen verletzen würde und insbesondere nicht der Beschränkungsklausel von Artikel 8 des GG entspräche. Das Gesetz zum Schuldenumgang erklärten die Bezirksgerichte für nichtig (Supreme Court, 1995, S. 2 f.).

Die Richter*innen des Obersten Gerichtshof im zivilrechtlichen Verfahren hingegen stellten fest, dass das „Familien Landwirtschaftssektor (Vereinbarungs-) Gesetz“ den Grundgesetzen gegenüber konform sei. Denn das persönliche Eigentum würde auch die in Verträgen festgelegten Rechte und die „geschuldeten Schulden“ (Segal, 1997, S. 54) mit einschließen. Artikel 8 des Grundgesetzes „Menschenwürde und Freiheit“ sei erfüllt worden.

⁴ Die durch Verfassungen festgeschriebenen Grundrechte genießen einen besonderen Schutz, da sie den Bürger*innen Freiheit einräumen. Jedoch ist die Freiheit der einzelnen Person dort problematisch, wo sie die der Anderen beeinträchtigt. Aufgrund dessen haben die meisten Grundrechte eine Beschränkung. Diese größtenteils als Klausel festgelegte Schranke ermöglicht es dem Gesetzgeber die Grundrechte im Rahmen der Verhältnismäßigkeit zu beschneiden (Alexy et al., 2024).

Die über 500 Seiten lange englische Übersetzung des OGH-Urteils befasst sich nicht ausschließlich mit der Klage der Mizrahi Bank, sondern auch mit der Stellung der Grundgesetze und der Rolle der Knesset. Für Aharon Barak, damaliger Präsident des Obersten Gerichtshofes, komme die verfassungsgebende Macht des israelischen Parlaments durch den Grundsatz der „konstituierenden Autorität“ (Supreme Court, 1995, S. 3). Diese Autorität trage die Knesset seit ihrer ersten Versammlung und sie habe neben der verfassungsgebende auch die der konventionelle Legislative inne. Zum ersten Mal stellten Richter fest, dass die Grundgesetze einen „übergesetzlichen, verfassungsrechtlichen Status“ (ebd.) tragen.

Die „Verfassungsrechtliche Revolution“ erscheint erst sichtbar, wenn nicht betrachtet wird, dass die Richter nicht nur ein Gesetz anerkennt haben, sondern durch diese Anerkennung den (verfassungs-)rechtlichen Stellenwert der Grundgesetze konstatiert haben. Das Recht jedes israelischen Gerichtes, Gesetzte zu überprüfen, welche gegen die nun anerkannten Grundrechte verstößen, läutete eine neue Zeit des israelischen Verfassungsrechtes ein (Segal, 1997, S. 54). Die Richter selbst waren es, die sich die Befugnis des richterlichen Prüfungsrechts (Normenkontrolle) über die Gesetzgebung schufen. Aharon Barak und seine Kollegen haben einen richterlichen Aktivismus geschaffen, der die israelische Gesetzgebung bis heute beeinflusst.

Wider Erwarten antwortete die Knesset nicht mit neuen Gesetzen auf das *Mizrahi Bank*-Urteil, sondern insbesondere rechte und religiöse Teile des Parlaments kritisierten vielmehr das Resultat des Urteils. So sei es „ein Projekt der säkularen jüdischen Mehrheit“, welches sich sowohl „kulturell als auch politisch der westlichen Kultur und deren Idealen anschließe“ (Navot, 2019, S. 28), jedoch nicht die Forderungen der israelischen Minoritäten berücksichtigte. Weitergehend beschäftigte sich das Parlament aber nicht mit den neu aufgedeckten Rissen in ihrem vermeintlichen Verfassungssystem. Die Möglichkeit, die Gesetzgebung oder den Status der Grundgesetze verfassungsrechtlich zu verankern, steht bis heute aus, ebenso wie ein Grundgesetz, welches das Grundgesetzgebungsverfahren festlegt. Eine „Auswahl von institutionellen Verfahrensregeln“ (ebd.) anstelle einer geschriebenen Verfassung bleibt zunächst bestehen.

Die Frage danach, ob der israelische Oberste Gerichtshof auch ein Verfassungsgericht sei, lässt sich verneinen, da die Grundgesetze auch durch das *Mizrahi Bank*-Urteil zu keiner Verfassung umgewandelt wurden. Zwar haben sie einen verfassungsrechtlichen Status erhalten, aber dennoch hat die Knesset ihre Aufgabe als *puvoir constituant* immer noch nicht vollends wahrgenommen. Somit kann der OGH kein Verfassungsgericht sein, denn dort wo keine

Verfassung existiert, lässt sich unmöglich über sie richten. Jedoch hat er sich die Möglichkeit der verfassungsrechtlichen Überprüfungskompetenz angenommen, welche er auch bei der Justizreform anwendet.

4 Zwei Fälle von demokratiegefährdenden Reformen

Das vermutlich demokratiegefährdende Element, das das Nationalstaatsgesetz von 2018 und die Justizreform von 2023 miteinander verbindet, besteht darin, dass sie sich beide in starkem Ausmaß gegen den liberalen Charakter des Obersten Gerichtshofes stellen. Des Weiteren verbindet das Nationalstaatsgesetz und die Justizreform, dass sie unter der Regierung von Benjamin Netanyahu aufkamen. Es gilt anzumerken, dass in der Regierungszeit von Netanyahu der Demokratierückgang deutlich zugenommen hat. So ist Israel zum ersten Mal seit 50 Jahren laut den Demokratieindizes des Varieties of Democracy-Institutes (V-Dem) der Göteborger Universität nicht mehr als liberale, sondern elektorale Demokratie eingestuft (Nord et al., 2024, S. 14). Als Begründung wird unter anderem die Beschneidung der Justiz genannt. Elektorale Demokratie bedeutet, dass es zwar freie und unabhängige Wahlen gebe aber die Gewaltenteilung beispielsweise eingeschränkt sei. Auch im „Freedom in the World 2024“-Index des US-ansässigen Forschungsinstituts Freedom House (2024) schneidet Israel mit 74 von 100 möglichen Punkten um drei schlechter ab als im Jahre 2023, somit gilt Israel jedoch immer noch als „Frei“. Aber auch hier schneidet der Staat bei der Frage, ob die Judikative unabhängig sei, mit nur noch drei von vier Punkten ab, dies ist weniger als in den Vorjahren. Das Nationalstaatsgesetz und die Justizreform werden beide von den rechten und orthodoxen Lagern unterstützt. Bei ersterem, um den jüdischen Charakter des Staates zu kodifizieren und bei zweitem, um die Rechtsprechung ins illiberale zu bringen.

4.1 Das Grundgesetz: Israel – Der Nationalstaat des jüdischen Volkes

Im Juni 2018 verabschiedete die Knesset mit 62 Ja- und 55 Gegenstimmen das Grundgesetz mit dem Titel: „Israel – Nationalstaat des jüdischen Volkes“. Dem vierten Kabinett unter der Führung von Ministerpräsident Benjamin Netanyahu gelang es somit, mit nur einer Stimme mehr als benötigt, das umstrittene Gesetz zu verabschieden.

Das Grundgesetz besteht aus elf Artikeln. Im Folgenden werden die einzelnen Artikel beschrieben und ihr mögliches Spannungsverhältnis zur liberalen Demokratie aufgezeigt. Es wird sich auf die erste Fassung des GG vom 19. Juli 2018 bezogen (Lintl & Wolfgram, 2018a), da es diese war, worüber in der Knesset abgestimmt wurde und womit sich später der OGH beschäftigte.

Der erste Artikel behandelt die „Grundprinzipien“, in Absatz (a) steht: „Das Land Israel ist die historische Heimat des jüdischen Volkes, in welchem der Staat Israel gegründet wurde“. Weiter

in Absatz (b): „Der Staat Israel ist der Nationalstaat des jüdischen Volkes, in dem es sein natürliches, kulturelles, historisches und religiöses Recht auf Selbstbestimmung ausübt“. Und letztlich (c): „Die Verwirklichung des Rechts auf nationale Selbstbestimmung ist im Staat Israel einzig für das jüdische Volk“. Diesen *Prinzipen* verrechtlichen die bereits bestehende Diskrepanz zwischen jüdischer und arabischer Bevölkerung Israels. Das kollektive palästinensische Streben nach *Selbstbestimmung* wird konstitutionell verhindert, was somit nur auf Mikroebene Eigenständigkeit zulässt.

Der folgende zweite Artikel beschreibt die „Symbole des Staates“, welche die Flagge, das Wappen und die Nationalhymne seien. Diese enthalten ausschließlich jüdische Symbole, ohne Verweise auf die in Israel lebenden Minderheiten, wie Araber*innen, Beduinen und Beduininnen sowie Drusen und Drusinnen. Drittens wird festgelegt, dass das „gesamte und vereinigte“ Jerusalem die Hauptstadt Israels sei. Bereits 1980 wurde dies in einem eigenen Grundgesetz bestimmt (siehe Knesset, 2022b). Der vierte Artikel legt fest, dass Hebräisch die Staatssprache Israels sei und Arabisch nur einen „Sonderstatus“ habe, wobei dieses Gesetz nicht den „in der Praxis verliehenen Status des Arabischen“ beschneiden wolle (Knesset, 2022c). Die arabische Sprache erhält trotz ihrer signifikanten Anzahl an Sprechenden nicht den Status der Amtssprache und es wird ausschließlich um Gegner*innen des Gesetztes zu „besänftigen“ (Harel, 2021, S. 266) beschrieben, dass der Status des Arabischen nicht verletzt werde. Laut Artikel fünf sei der Staat Israel „offen“ für Diaspora-Juden und Jüdinnen. Artikel sechs beschreibt die „Verbindung zum jüdischen Volk“, der Staat als Schutzmacht seiner Angehörigen (insbesondere im Ausland), sowie seine Bemühungen für eine Verbindung mit den in der jüdischen Diaspora lebenden Personen. Es wird nicht erwähnt, dass der Staat schutzsuchende Personen nicht-jüdischen Glaubens aufnimmt, ebenso wenig dass er für nicht-jüdische Eingewanderte offen ist. Siebtens sehe der Staat „in der Weiterentwicklung der jüdischen Besiedlung einen nationalen Wert.“ Er werde die Besiedlung vorantreiben. Das Grundgesetz erwähnt nicht, ob damit eine Besiedlung innerhalb des ursprünglichen israelischen Staatsgebietes (basierend auf der Green Line⁵) oder außerhalb in den Besetzten

⁵ Die Grüne Linie bezeichnet die Waffenstillstandslinie als de facto-Grenze zwischen Israel, dem Libanon, Syrien, Jordanien und Ägypten bis zum Sechstagekrieg (1967). Die Gebiete unter israelischer Kontrolle, welche sich außerhalb der 1949 geschlossenen Grenze befinden, werden oftmals als Besetzte Palästinensische Gebiete bezeichnet.

Palästinensischen Gebieten gemeint sei. Beide Entwicklungen, rein jüdische Siedlungen zu fördern, sind dahingehend problematisch, dass Minderheiten aufgrund ihres nicht Jüdischseins benachteiligt werden bei dem permanent knappen und teuren Wohnraum in Israel. Die Artikel acht, neun und zehn beschreiben den Kalender (der hebräische und gregorianische seien offizielle Kalender), den Nationalfeiertag und die Gedenktage, sowie die Feiertage und den Schabbat (nicht-jüdische Personen dürfen ihren eigenen Ruhetag und eigene Feiertage einhalten). Der letzte, elfte, Artikel ist die Unveränderlichkeitsklausel, dass das Grundgesetz nur durch ein anderes mit einer absoluten Knessetmehrheit (min. 61 Stimmen) verändert werden könne.

Wörter wie Demokratie und Gleichheit sind ebenso wenig wie das Streben nach dem Schutz von Minderheiten in diesem Grundgesetz abgedruckt. Etliche Passagen des Gesetztes waren schon seit vielen Jahren etabliert in Israel. Daher ist der Großteil des Grundgesetzes nicht neu und dass festgeschrieben wird, dass Israel ein jüdischer Staat ist, ist bereits konstitutionalisiert. Was hingegen neu ist, ist das, was das Gesetz nicht verrechtlich, die Wörter, die nicht abgedruckt wurden. Das Jerusalem die Hauptstadt Israels sei wurde 38 Jahre vor dem Nationalstaatgesetz bereits konstitutionalisiert. Dass Israel ein jüdischer und demokratischer Staat sei, wurde hingegen nur im Absatz 1a. des Grundgesetzes „Menschenwürde und Freiheit“ verrechtlich. Zum ersten Mal gebe ein Gesetz Israel das Recht zu exklusiver nationaler Selbstbestimmung als jüdischer Staat (Harel, 2021, S. 266). Wobei bereits 2011 der Knessetabgeordnete und ehemalige Schin Bet (Israelischer Inlandsgeheimdienst) Vorsitzende Avi Dichter mit 39 anderen Knessetabgeordneten einen Gesetzesvorschlag für ein Nationalstaatgesetz machte, jedoch wurde keine Mehrheit gefunden.

Abgesehen von den großen Demonstrationen gegen die Verabschiedung des Nationalstaatgesetzes fielen die anschließenden Reaktionen diffus aus. So zerrissen arabische Abgeordnete die Gesetzesentwürfe, Ministerpräsident Netanyahu hingegen beschrieb, dass es ein prägender Moment sei, welcher die zionistische Existenz Israels festlege (BBC, 2018). Unterstützer des Gesetztes äußern, dass die bereits gegebene Tatsache Israel als jüdischer Staat nun in einem Gesetz verrechtlicht sei. Weitergehend wird die Gesetzesverabschiedung damit begründet, dass die liberale Elite in Israel ein Ungleichgewicht mit der vergangenen Gesetzgebung geschaffen habe und dass das Rechtssystem zu aktivistisch und liberal geworden sei. Dies müsse ausgeglichen werden, da der jüdische Charakter des Staates darunter leide. Weitergehend gebe es laut Peter Lintl und Stefan Wolfrum (2018b, S. 1 f.) drei Genese, die die Motivation für ein Nationalstaatgesetz vorantreiben. Seit den gescheiterten Camp David II-

Friedensverhandlungen und der darauffolgenden zweiten Intifada sind die Friedensprozesse zwischen Israel und Palästina abgebrochen. In der israelischen Gesellschaft habe sich das Ziel von Frieden mit den Palästinenser*innen abgewandelt in das Streben nach dem Erhalt des jüdischen Staates. Zweitens solle das Gesetz den Forderungen der arabischen Minderheit und den Postzionisten und Postzionist*innen Israel als säkularen, nicht jüdischen Staat zu determinieren, Einhalt geboten werden. Letztlich sei das Grundgesetz eine Ansage für die Gegner*innen des jüdischen Staates, insbesondere der BDS-Bewegung („Boycott, Divestment and Sanctions“), die versuchen, Israel das Existenzrecht abzusprechen.

Laut dem israelischen Rechtswissenschaftsprofessor Alon Harel sei die „umfassende antiliberale, autoritäre Gesetzgebung“ (2021, S. 264), die das Nationalstaatsgesetz darstelle eine Reaktion auf den vorherrschenden liberalen Konstitutionalismus in Israel. Das Handeln des Obersten Gerichtshofes solle zum einen durch die Gesetzgebung auf mehr Zurückhaltung beschränkt werden. Und zum anderen solle durch die Ernennung von konservativen Rechtsprechenden die Zusammensetzung des Gerichtes weg vom liberalen hin zum konservativen richterlichen Aktivismus gesteuert werden. Somit entsteht eine neue Abkehr von der eigentlichen traditionellen Kritik der Konservativen gegenüber dem OGH und seinen Kompetenzen, hin zum Öffnen der Tore für eine neue rechte Rechtsprechung. Denn die Justizreform müsse sich nicht gegen den (liberalen) richterlichen Aktivismus zur Wehr setzen, da der OGH bereits konservativ sei oder es in Zukunft werden würde (ebd. S. 68). Lintl und Wolfrum (2018b) beschreiben, dass Israel sich durch diesen Regierungsstil hin zu einer majoritären Demokratie, weg von der liberalen Demokratie, bewege. Das Nationalstaatsgesetz habe auch wahltaktische Hintergründe. So würde Netanyahu eine populistische Polarisierung zugutekommen nach der Losung *divide et imera* (teile und herrsche). Gegner*innen des Gesetztes diffamiere er als unpatriotisch, um die Spannungslinien zwischen links und rechts zuzuspitzen. Die jüdische und arabische Opposition schwäche er, da er Differenzen zwischen ihnen verdeutlicht habe. Durch das Nationalstaatsgesetz sei dem Obersten Gerichtshof „nahezu unbegrenzter Ermessensspielraum“ (Harel, 2021, S. 267) eingeräumt worden. Jedoch ist dieser Ermessensspielraum nur bei konservativer Auslegung gegeben, da den liberalen Auslegungen der Boden genommen wurde.

Es wurde bereits früh von Organisationen angekündigt, dass sie gegen das neue Grundgesetz klagen würden, da es nicht grundgesetzkonform sei, obwohl es zu weiten Teilen deklaratorisch sei. Problematisch sei eine solche Klage in Israel dahingehend, dass es sich, falls der Klage stattgegeben werde, um verfassungswidriges Verfassungsrecht handle. Dies meint, dass das

neue Grundgesetz mit bereits konstitutionalisiertem Recht nicht vereinbar sei, da es gegen elementare Verfassungsprinzipien verstöße. Ein solcher Rechtsfall sei bis dato noch nicht in Israel behandelt worden und es gäbe keinen Präzedenzfall. Vor dem Urteilsspruch schreibt Alon Harel (2021, S. 268), dass er es aufgrund seiner momentanen Besetzung und seiner Anfälligkeit für die Politik für unwahrscheinlich halte, dass das Gericht der Klage zustimme.

Am 8. Juli 2021, knapp zwei Jahre nach Verabschiedung, entschied der Oberste Gerichtshof in seiner Besetzung als High Court of Justice über 15 Petitionen gegen das Grundgesetz „Israel: – Nationalstaat des jüdischen Volkes“ (Supreme Court, 2021). Die Klagen kamen von Nichtregierungsorganisationen und Einzelpersonen. An erster Stelle steht der ehemalige drusische Knessetabgeordnete Akram Hasson, daher trägt das Verfahren die Bezeichnung *Akram Hasson v. Knesset*. Das Gericht entschied in seiner erweiterten Besetzung mit elf Richtern im Ergebnis zehn zu eins, dass die Klagen gegen das Nationalstaatsgesetz zurückgewiesen werden. Einzig gegen den Kurs der Präsidentin des OGH Ester Hayut stellte sich der einzige israelisch-arabische Richter George Karra. Laut Hayut widerspreche das Nationalstaatsgesetz nicht der Auffassung, dass der Staat Israel ein demokratischer sei und somit sei das Grundgesetz zulässig.

4.2 Die Justizreform

Auf einer Pressekonferenz am 1. Januar 2023, sechs Tage nach dem die neue Regierung Netanyahus ihr Amt antrat, stellte der neue Justizminister Yariv Levin den ersten Teil der sogenannten Justizreform vor (Supreme Court, 2024, S. 18 f.). Das Hauptziel war das *Amendment No. 3* des Grundgesetzes „Die Justiz“. Der Änderungsantrag beinhaltete die Abschaffung der Angemessenheitsklausel, wonach der Oberste Gerichtshof Gesetze nicht mehr nach ihrer Verhältnismäßigkeit überprüfen kann.

Laut Ester Hayut sei die gerichtliche Fähigkeit der Prüfung von Verordnungen aus dem englischen Recht übernommen worden. So solle der Gerichtshof überprüfen, ob eine Entscheidung der Verwaltungsbehörden auf Kommunal- oder Regierungsebene „unlogisch oder unannehmbar“ (Supreme Court, 2024, S. 13) sei. Bei der Angemessenheitsklausel handelt es sich jedoch nicht um eine verfassungsrechtliche Überprüfungskompetenz, wie sie durch das *Mizrahi Bank*-Urteil eingeführt wurde. Sondern um eine Verfahrensweise, welche der des *Mizrahi Bank*-Gerichtsverfahrens ähnlich ist, das die Gerichte durch die eigene Rechtsprechung entwickelt haben, dem Gewohnheitsrecht (siehe Kap. 3.3.2).

Nach Peter Lintl beziehe sich die Überprüfung nach der Angemessenheit nicht auf den Verstoß gegen das Gesetz, sondern vielmehr, ob die notwendigen Aspekte beachtet würden und eine „Güterabwägung“ (2023) stattfinde. Diese beinhaltet das Einbeziehen „von Rechtsnormen, Individual- und Menschenrechten, aber auch Fragen des Gemeinwohls und des öffentlichen Interesses“ (ebd.). Es können diverse Gesichtspunkte geprüft werden. Zum Beispiel sei das Kabinett angehalten worden, eine durch den Beschuss von Raketen gefährdete Schule durch Schutzräume zu sichern und nicht nur einzelne Klassenzimmer, wie aus ökonomischer Sicht zuvor veranschlagt worden sei. Ein anderer Aspekt der Angemessenheitsprüfung beziehe sich auf eine Ebene, die die Regierung direkt betreffe. Somit können Entscheidungen über Personalien der Exekutive von den Gerichten angefochten werden. Insbesondere geschehe dies bei andauernden Gerichtsverfahren zur Korruption oder anderweitige schwerwiegende Disziplinarverfahren, welche laut den Gerichten einer Eignung der expliziten Position im Staat entgegen sprächen. Beispielsweise sei der mehrfache ex-Minister Aryeh Deri (ultraorthodoxe Schass-Partei), unter anderem wegen einer Haftstrafe aufgrund von Korruption, vom OGH daran gehindert worden, in der laufenden Regierung ein Ministeramt annehmen zu können. Die Angemessenheitsklausel sei auch eine Zielscheibe von Kritikern gewesen, welche jedoch nicht für eine völlige Abschaffung plädierten. Sie solle vielmehr beschränkt und nur in Ausnahmen angewendet werden dürfen. Deswegen wurde sie seit ihrer ursprünglichen unkonkreten Form mehrfach eingeschränkt (Supreme Court, 2024, S. 17).

Weitere Teile der Justizreform sei die Umgestaltung der Struktur des Richter*innenwahlausschusses, dass die Richter*innen nur noch durch Politiker*innen ernannt werden sollen, anstelle durch das Komitee. Eine Abänderung der Kompetenzen der Rechtsberater*innen der Regierung und Ministerien und dass diese von den Minister*innen selbst ernannt werden. Die Reduktion der richterlichen Überprüfungskompetenz über die konstitutionelle Legislation der Knesset, dass der OGH sich nicht mehr mit Grundgesetzen auseinandersetzen darf. Und die Schaffung einer *Außenkraftsetzungsklausel*, dass das Parlament Gesetze, die als verfassungswidrig vom Gericht erklärt wurden, mit einer einfachen Mehrheit verabschieden darf (Navot, 2023, S. 22).

Mit dieser *Reform* versucht die Regierung massiv die Rechte und Kompetenzen des Obersten Gerichtshof einzuschränken und die Kontrollfunktionen gegenüber dem Parlament quasi zu vernichten. Laut Suzie Navot (ebd.) zeige sich, dass die Exekutive alleingültige Autorität haben wolle, indem sie alle Begrenzungen der Legislative entferne und neutrale Institutionen durch die Änderung der Ernennungsmechanismen politisiert werden. Es erinnere sie an die Ereignisse

in Ungarn und Polen, als die dortigen populistischen Regierungen immer mehr die Rechte der Gerichte und anderer demokratischer Institutionen beschnitten.

In Israel formierten sich breite Bündnisse, die gegen die Justizreform protestierten. Bis zum 7. Oktober 2023, dem Tag des Massakers der Hamas auf Israel und dem danach ausbrechenden Krieg v.a. im Gazastreifen, demonstrierten zehn bis Hunderttausende Gegner*innen der Justizreform wöchentlich in den Großstädten. Reservist*innen der *Israeli Defence Forces* erschienen nicht zu ihrem Dienst, Universitäten stoppten den Unterricht, Autobahnen wurden blockiert und die meisten Regierungsvorsitzenden der europäischen und nordamerikanischen Staaten kritisierten die Pläne scharf. Dadurch seien die Pläne der israelischen Regierung zeitlich verlangsamt worden (Demmelhuber & Lintl, 2024, S. 74).

Dennoch verabschiedete die Knesset am 24. Juli 2023 die Änderung des Grundgesetzes „Die Justiz“, mit 64 Ja-Stimmen. Gegenstimmen gab es keine, da die Opposition die Stimmenabgabe boykottierte. Zwei Tage später trat das geänderte GG mit der Abschaffung der Angemessenheitsklausel in Kraft (Supreme Court, 2024, S. 27). Zweiieinhalb Monate später, am 12. Oktober, gründete Netanyahu als Reaktion auf den Krieg das sogenannte Kriegskabinett. Diese Notstandsregierung bestand, bis zu ihrer Auflösung im Juni 2024, aus Netanyahu, dem Oppositionsvorsitzenden und ehemaligen General Benny Gantz sowie drei weiteren beobachtenden Mitgliedern. Es sollten Entscheidungen über den Krieg in Einigkeit getroffen werden. Damit dieses Kabinett sich gründete, wurde festgelegt, dass für die Dauer des Krieges keine Gesetze, die nicht im Zusammenhang mit dem Krieg stehen, gefällt werden, die Justizreform eingeschlossen.

Das Ringen des Obersten Gerichtshofes mit der Regierung um die Macht ging in eine neue Runde, insbesondere da der Einfluss des OGH beschnitten werden sollte. Aber auch da bis dato der OGH noch keine Verfassungsänderung als grundgesetzwidrig abgelehnt hat (Demmelhuber & Lintl, 2024, S. 74). Vor dem OGH klagten auf Grundlage von Petitionen acht Organisationen und Privatpersonen, auf der Grundlage von Petitionen, gegen die Änderung des Grundgesetzes. An erster Stelle klagte die Non-Profit-Organisation „Movement for Quality Goverment in Israel“. Die Kläger*innen bekamen mit acht zu sieben Stimmen recht. Dementsprechend wurde nicht einmal ein halbes Jahr nach der Verabschiedung die Justizreform wieder rückgängig gemacht.

Im Abschlussplädoyer des Urteils verwies die mittlerweile emeritierte Präsidentin des Obersten Gerichtshofes Ester Hayut zweifach auf das *Mizrahi Bank*-Urteil und die damalige Neuordnung

der israelischen Gewaltenteilung (Supreme Court, 2024, S. 136 f.). Das Urteil von 1995 beeinflusste diesen Gerichtsspruch immens. Zuletzt äußert Hayut, dass die Änderung des Grundgesetzes „Die Justiz“ sich nicht mit der Gewaltenteilung und der *Rule of Law*, den beiden demokratischen Grundprinzipien vereinbaren ließe.

Die sieben Richter*innen, die gegen die Petitionen stimmten, traten nicht als homogene Gruppe auf. Zum einen waren sie der Auffassung, dass trotz der Änderung des Grundgesetzes bei einer engen Auslegung weiterhin eine Art von Angemessenheitsprüfung vorgenommen werden könne. Zum anderen wurde die Ansicht vertreten, dass die Änderung zwar gegen die Rechtsstaatlichkeit verstöße und die Gewaltenteilung einschränke, dies aber in einem Ausmaß geschehe, dass ein Eingreifen des OGH nicht gerechtfertigt sei. Zwei Richter stellten in ihren Urteilen fest, dass der OGH grundsätzlich nicht dafür zuständig sei, Grundgesetze zu überprüfen, da es kein Gesetz gebe, welches eine solche Prüfung festlege (Supreme Court, 2024). Diese beiden Richter widersprechen mit ihrer Meinung jedoch den Grundzügen des *Judicial Activism*, der in der israelischen Rechtsprechung vorherrscht.

Die Richter haben sich *en banc*⁶ mit der Justizreform beschäftigt und gezeigt, dass der Oberste Gerichtshof auch für die Prüfung von Verfassungsänderungen zuständig ist. Dennoch geben Demmelhuber und Lintl (2024, S. 74) zu bedenken, dass der OGH weiterhin ein Legitimationsproblem habe, da er sich seine meisten Rechte selbst zugeschrieben habe, was mit Blick in die Zukunft eine Kompetenzzuschreibung durch die Legislative notwendig macht. Die Justizreform sei ein Scheitern der Regierung. Im Angesicht des Krieges, sei sie nicht nur vorerst erledigt heiße es unter anderem aus Regierungskreisen.

Die Reaktionen der Regierungsmitglieder fielen ablehnend über das Urteil aus. Der Minister für Nationale Sicherheit Itamar Ben-Gvir bezeichnete es als „Illegal“ (Edwards, 2024), viele andere Politiker*innen äußerten, es sei schlichtweg der falsche Zeitpunkt für eine solche Urteilsverkündung inmitten des Krieges. Es gab jedoch keinen großen Konsens von Personen, der forderte, das Urteil nicht anzuerkennen.

⁶ Alle Richter*innen zusammen sitzen einer Verhandlung bei, anstelle nur ein*e Richter*in oder ein kleines Gremium. Dies geschieht insb. bei komplexen oder wichtigen Fällen.

4.3 Vergleich und Diskussion des Nationalstaatsgesetzes und der Justizreform

Dieses Kapitel soll Gemeinsamkeiten und Unterschiede der beiden zuvor beschreibenden demokratiegefährdenden Reformen aufzeigen und anschließend die Reformen in Bezug auf die eingangsgenannte Forschungsfrage diskutieren .

Das Grundgesetz „Israel – Nationalstaat des jüdischen Volkes“ von 2018 und ein Teil der sogenannten Justizreform von 2023 haben beide das Gesetzgebungsverfahren der Knesset mit der nötigen absoluten Mehrheit bestanden und wurden verabschiedet. Jedoch hat nur das Nationalstaatsgesetz bis dato standgehalten und die juristische Prüfung überlebt.

Das Nationalstaatsgesetz als eine Antwort der Legislative auf den liberalen Konstitutionalismus in Israel sollte eine umfassende antiliberale, autoritäre Gesetzgebung darstellen. 2018 sah die Regierung es noch nicht vonnöten, die liberale Judikative direkt anzugreifen, da vermutlich davon ausgegangen wurde, dass der Oberste Gerichtshof sich selbst dem rechten Konservatismus verpflichten würde (siehe Harel, 2021, S. 268). Fünf Jahre später hingegen hat sich diese Prognose nicht bewahrheitet und es wurde versucht das Justizwesen direkt zu beschränken.

Das Nationalstaatsgesetz wurde mit 62 Ja-Stimmen verabschiedet und die Änderung des Grundgesetzes „Die Justiz“ mit 64 Ja-Stimmen. Jeweils stützte sich Netanyahus Likud auf die Koalition mit orthodoxen und (ultra-) rechten Parteien, in beiden Fällen war der Widerstand der Opposition groß. So waren 2018 55 Gegenstimmen zu verzeichnen und 2023 verließ die Opposition geschlossen das Parlament und verweigerte die Abstimmung. In beiden Jahren kam es rund um den Gesetzgebungsprozess zu Protesten und Großdemonstrationen, 2018 insbesondere von Minderheiten in Israel, die eine noch größere Benachteiligung und Diskriminierung durch das Nationalstaatsgesetz befürchteten sowie 2023 aus einem Querschnitt der Bevölkerung, welches zu einem immensen Medienecho weltweit führte.

In beiden Fällen wurde Klage eingereicht. Und jeweils waren Rechtswissenschaftler*innen unsicher, ob der Oberste Gerichtshof befugt sei, Grundgesetze auf die Grundgesetzeswidrigkeit hin zu überprüfen. In dem Verfahren *Akram Hasson v. Knesset* wurden 15 Petitionen, im Verfahren *Movement for Quality Government v. Knesset* acht Petitionen geprüft. Im ersten Fall entschied der OGH, dass das Grundgesetz nicht den demokratischen Charakter des Staates Israel verletze und zulässig sei. 2024 hingegen wurde in einer sehr kappen Entscheidung festgestellt, dass zum einen der OGH befähigt ist über verfassungswidriges Verfassungsrecht

zu urteilen und zum anderen die Grundgesetzesänderung gegen die demokratischen Grundprinzipien Israels verstöße und somit unzulässig sei.

Weiterhin stellt sich die Frage, ob anzunehmen ist, dass die beiden demokratiegefährdenden Reformen gegen eine kodifizierte Verfassung Bestand gehabt hätten. Wie in Kapitel 2.2 festgestellt, fehlen dem Staat Israel zentrale Merkmale einer Verfassung. Beispielsweise ist kein Grundgesetz vorhanden, das den verfassungsrechtlichen Rang aller Grundgesetze festschreibt, zudem eines, welches die (konstitutionellen) Prüfungskompetenzen der Gerichte bestimmt. Dass sich die israelischen Grundgesetze gleich wie reguläre Gesetze mit einer absoluten Mehrheit von 61 Stimmen verabschieden oder ändern lassen (abgesehen von einigen wenigen GG mit besonderer Klausel), entspricht nicht dem gängigen Verfassungsstandard von zwei Dritteln oder drei Fünfteln der Mehrheiten. Angefangen bei dem Grundgesetz „Israel – Nationalstaat des jüdischen Volkes“ lässt sich feststellen, dass es aufgrund der Mehrheiten in der Knesset und dem Abstimmverhalten vermutlich einer solchen qualifizierten Mehrheit nicht standgehalten hätte, wenn diese bei der israelischen Verfassungsgebung nötig wäre. Es ist anzunehmen, dass der demokratische Staat Israel eine *Bill of Rights* in seine Verfassung aufnehmen würde. Diese würde vermutlich deutlich universeller ausfallen als die beiden Grundgesetze „Menschenwürde und Freiheit“ und „Berufsfreiheit“. Wenn zudem die israelischen Gerichte eine kostitutionalisierte Prüfungskompetenz der Verfassung hätten, wäre es äußerst fragwürdig, ob das Nationalstaatsgesetz auf Grundlage eines solchen Gesetztes, dass grundlegende Bürger*innenrechte garantiert, bei einer Überprüfung nach verfassungswidrigem Verfassungsrecht Bestand hätte. Vor allem in Anbetracht des siebten Artikels, welcher eine starke Diskriminierung nicht-jüdischer Personen darstellt. Zwar würde der dritte Artikel, über den Status Jerusalems als allumfassende israelische Hauptstadt, vermutlich nicht gegen solch eine *Bill of Rights* verstößen, möglicherweise aber gegen internationales Recht.

Fortsetzend bei der sogenannten Justizreform fällt die Argumentation der Beurteilung aus mehreren Gründen anders aus. Erstens, da ein israelisches Gericht bereits ohne die Notwendigkeit einer kodifizierten Verfassung festgestellt hat, dass das *Amendment no. 3* nicht mit den demokratischen Grundprinzipien des Staates Israel vereinbar sei. Somit sei vermutlich bei der Existenz einer vollständigen Verfassung das Urteil keiner starken Abweichung unterworfen und würde die Gesetzesänderung auch als nichtig erklären.

Zweitens zielt die Justizreform, im Vergleich zum Nationalstaatsgesetz, durch eine direkte Gesetzgebung darauf ab die Rechte der Judikative zu beschneiden. Der Oberste Gerichtshof soll in seinen Funktionen und Befugnissen unmittelbar eingeschränkt werden, wodurch er selbst

selbst einer Gefahr ausgesetzt war, die ihn vermutlich aus Selbstschutz zu starkem Handeln nötigte.

Drittens ist anzunehmen, dass das Scheitern der Justizreform durch mehrere außerjuristische Faktoren maßgeblich beeinflusst wurde. Der massive Widerstand in der Bevölkerung beispielsweise auch in den Reihen des Militärs spielte dabei eine erhebliche Rolle. So wie es bei anderen demokratischen Staaten, wie den beiden großen Verbündeten USA und Deutschland, zu starker Ablehnung der Justizreform kam, welche sich auf die Beziehungen zu Israel auswirkte. Dazu ist der seit dem 7. Oktober 2023 eingetretene politische Ausnahmezustand ein entscheidender Faktor, da die meisten Ressourcen der Regierung in den Krieg fließen.

Die außerjuristischen Faktoren und der genannte *Selbstschutz* stellen einen speziellen Fall dar. Die Annahme, diese Einflüsse wären in einem solchen Ausmaß nicht gegeben, würde vermuten lassen, es sei möglich, dass das dritte Amendment nicht durch den Obersten Gerichtshof gekippt worden wäre und die Regierung hätte durchaus energischer die Justizreform vorangetrieben. In diesem Fall hätte die verfassungstypische Zweidrittel- oder Dreifünftel-Mehrheit und die verankerte *Rule of Law* Einhalt gebieten können.

5. Fazit

Auf der Feststellung basierend, dass das Fehlen der Verfassung in Israel demokratiegefährdende Reformen begünstigt, stellt diese Arbeit die Frage, warum eine solche Begünstigung vorliegt. Bis diese Frage vollumfänglich beantwortet werden kann, wird zunächst der Inhalt dieser Arbeit resümiert. Anfangs wurde das Konzept der ungeschriebenen Verfassungen vorgestellt, sowie Israels Verfassungsgeschichte aufgezeigt. Die Frage, ob Israels Grundgesetze eine Verfassung darstellen, wurde dahingehend mit Nein beantwortet, dass grundlegende Charaktereigenschaften einer Verfassung fehlen. Jedoch ist anzumerken, dass sie weitestgehend in der israelischen Rechtsprechung als Gesetze mit Verfassungstaus angesehen werden.

Die Besonderheiten in der israelischen Gewaltenteilung wurden in Kapitel drei und folgende aufgezeigt. So existieren aufgrund des parlamentarischen Ein-Kammern-Systems beispielsweise keine *Checks and Balances*, aber auch föderale Strukturen oder ein supranationaler Verbund fehlen. Die Tatsache, dass aufgrund der vielen innerstaatlichen Cleavages, noch keine Partei die absolute Mehrheit der Knesset innehalt, sorgt für eine eigene Beschränkung.

Der Oberste Gerichtshof stellt die wichtigste regierungskontrollierende Institution dar. Sein durch das *Common Law* erarbeiteter richterlicher Aktivismus führte zum *Mizrahi Bank*-Urteil, welches eine „konstitutionelle Revolution“ auslöste. Zum ersten Mal hat der Oberste Gerichtshof in Israel den verfassungsrechtlichen Rang der Grundgesetze festgestellt und über eine Regierungsentscheidung geurteilt. Zwar wurde der OGH dadurch noch nicht zum Verfassungsgericht, da es keine geschriebene Verfassung in Israel gibt, aber er hat sich der verfassungsrechtlichen Überprüfungskompetenz angenommen.

Die beiden aufgezeigten Fälle von demokratiegefährdenden Reformen wurden im letzten Teil dieser Arbeit inhaltlich vorgestellt, anschließend verglichen und diskutiert. Das sogenannte Nationalstaatsgesetz versucht in seinen elf Artikeln den jüdischen Charakter Israels zu konstitutionalisieren. Dies geschieht bei einigen Artikeln zu Ungunsten von Minderheiten. Beispielsweise sollen jüdische Siedlungen mit besonderem Nachdruck gebaut werden. Wohl aber steckte hinter dem neuen Grundgesetz von 2018 die Idee die Spaltung im Land weiter voranzutreiben und die Macht Netanyahus durch diese Polarisierung zu stärken. Die Klagen vor dem Obersten Gerichtshof konnten das illiberale Gesetz nicht aufhalten. Denn entgegen der

Justizreform wird die Judikative durch das Nationalstaatsgesetz nicht durch direkte Gesetze angegriffen.

Dieser Angriff auf die rechtsprechende Gewalt durch die Justizreform wurde durch mehrere Gesetzesentwürfe vorgenommen. Die Grundgesetzänderung des GG „Die Justiz“ mit der Abschaffung der Angemessenheitsklausel war die einzige Änderung, die die Legislative verabschiedete. Verschiedene aufgezeigte Faktoren hinderten die Regierung daran, die Justizreform weiter voranzutreiben und abzuschließen. Das OGH-Urteil vom 1. Januar 2024, die Ereignisse vom und seit dem 7. Oktober 2023 und die Proteste ließen die Regierung Netanyahus beim Versuch der Reformierung scheitern.

Die in Kapitel 4.3 vorgelegten Argumente bestätigen die These, dass das Fehlen der Verfassung demokratiegefährdende Reformen begünstigt. Warum sie das im Beispiel des Nationalstaatgesetzes und der Justizreform tut, zeigen folgende Gründe: Zum einen existiert im momentanen Legislativprozess des Ein-Kammern-Parlaments kein gesondertes Grundgesetzgebungsverfahren welches beispielsweise eine Zweidrittel- oder Dreifünftel-Mehrheit benötigt. Das heißt jede Regierung kann Grundgesetze mit ihrer Mehrheit verabschieden, auf dessen Basis der Oberste Gerichtshof Entscheidungen fällen darf, da er sich seit dem *Mizrahi Bank*-Urteil die verfassungsrechtliche Überprüfungskompetenz selbst zugeschrieben hat. Zum anderen fehlt in Israels Grundgesetzen eine *Bill of Rights*, welche grundlegende Menschenrechte konstitutionalisiert. Durch das Fehlen kann die Regierung diskriminierende Gesetze verabschieden, ohne dass der OGH die Möglichkeit hat, diese Gesetze für ungültig zu erklären.

Dass das Fehlen der Verfassung in Israel zu Legitimationsproblemen führt, insbesondere im Blick auf die Verfassungsorgane, haben schon Demmelhuber und Lintl (2024) festgestellt. Dass sie aber ein Auslöser für den von V-Dem festgestellten Demokratierückgang sein könnten, wurde in dieser Art und Weise noch nicht untersucht. Israels rechte und populistische Kräfte sind auf dem Vormarsch und Israels ursprünglich liberales System im Rückzug. Ob sich Israels Demokratie nach dem Krieg wieder erholen kann, wäre mit einer andauernden Regierung Netanyahus äußerst fragwürdig. Solche Ausblicke und andere machen jedoch in einer so von Krisen und Kriegen geprägten Region wenig Sinn. Jedoch bleibt die Frage stehen, unter welchen Umständen könne es in Israel, 74 Jahre nach der *Harari*-Resolution, zum Verfassungsmoment kommen.

Literaturverzeichnis

Alexy, L., Fisahn, A., Hähnchen, S., Mushoff, T., & Trepte, U. (2024). *Das Rechtslexikon: Begriffe, Grundlagen, Zusammenhänge*. Bonn: Dietz. Online verfügbar unter: <https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/recht-a-z/522628/schranken/>. Zuletzt abgerufen am 29.06.2024.

Barak, A. (1989). *Judicial Discretion*. New Haven: Yale University Press.

BBC. (2018, 19. Juli). *Jewish nation state: Israel approves controversial bill*. British Broadcasting Corporation (BBC). Online verfügbar unter: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-44881554>. Zuletzt abgerufen am 29.06.2024.

Bendor, A. L. (2013). The Purpose of the Israeli Constitution. In G. Sapir, D. Barak-Erez, & A. Barak (Hgg.), *Israeli constitutional law in the making* (S. 41 - 58). Oxford: Hart.

CIE. (o. J.). *Harari Proposal Passes, Ending Prospects for an Israeli Constitution*. Center for Israel Education (CIE). Online verfügbar unter: <https://israeled.org/harari-proposal-constitution/>. Zuletzt abgerufen am 29.06.2024.

Demmelhuber, T., & Lintl, P. (2024). Die israelische Justizreform im Kontext der Verfassungsentwicklungen im Nahen Osten. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Bd. 34, Nr. 1, S. 67-76.

Dicey, A. V. (1915). *Introduction to the study of the law of the constitution* (8. Aufl.). London: Macmillan.

Edwards, C. (2024, 2. Januar). *What we know about Israel's Supreme Court ruling on Netanyahu's judicial overhaul*. Cable News Network (CNN). Online verfügbar unter: <https://edition.cnn.com/2024/01/02/middleeast/israel-supreme-court-ruling-netanyahu-explained-intl/index.html>. Zuletzt abgerufen am 29.06.2024.

Freedom House. (2024). *Freedom in the World 2024: Israel*. Freedom House. Online verfügbar unter: <https://freedomhouse.org/country/israel/freedom-world/2024>. Zuletzt abgerufen am 29.06.2024.

Gardner, J. (2011). Can There Be a Written Constitution? In L. Green & B. Leiter (Hgg.), *Oxford Studies in Philosophy of Law: Volume 1* (S. 162-194). Oxford: Oxford University Press.

Harel, A. (2021). Basic Law: Israel as the Nation State of the Jewish People. *Nationalities Papers*, Bd. 49, Nr. 2, S. 262-269.

Jüdischer Nationalrat. (1948). *Die Unabhängigkeitserklärung des Staates Israel*. Botschaft des Staates Israel in Berlin. Online verfügbar unter: https://embassies.gov.il/berlin/AboutIsrael/Dokumente%20Land%20und%20Leute/Die_Unabhängigkeitserklärung_des_Staates_Israel.pdf. Zuletzt abgerufen am 29.06.2024.

Kavanagh, A. (2023). The ubiquity of unwritten constitutionalism. *International Journal of Constitutional Law*, Bd. 21, Nr. 4, S. 968-975.

Knesset. (2022a). *Basic Law: Human Dignity and Liberty*. 5752-1992 (Fassung vom 01.05.2022). In der Übersetzung von S. H. Rolef. The Knesset. Online verfügbar unter: <https://main.knesset.gov.il/EN/activity/documents/BasicLawsPDF/BasicLawLiberty.pdf>. Zuletzt abgerufen am 29.06.2024.

Knesset. (2022b). *Basic Law: Jerusalem the Capital of Israel*. 5740-1980 (Fassung vom 01.05.2022): In der Übersetzung von S. H. Rolef. The Knesset. Online verfügbar unter: <https://main.knesset.gov.il/EN/activity/documents/BasicLawsPDF/BasicLawJerusalem.pdf>. Zuletzt abgerufen am 29.06.2024.

Knesset. (2022c). *Basic Law: The Judiciary*. 5748-1984 (Fassung vom 01.05.2022). In der Übersetzung von S. H. Rolef. The Knesset. Online verfügbar unter: <https://main.knesset.gov.il/EN/activity/documents/BasicLawsPDF/BasicLawTheJudiciary.pdf>. Zuletzt abgerufen am 29.06.2024.

Knesset. (2023a). *Basic Law: The Goverment*. 5761-2001. (Fassung vom 15.08.2023): In der Übersetzung von S. H. Rolef. The Knesset. Online verfügbar unter: <https://main.knesset.gov.il/EN/activity/documents/BasicLawsPDF/BasicLawTheGovernment.pdf>. Zuletzt abgerufen am 29.06.2024.

Knesset. (2023b). *Basic-Law: The Knesset. 5718-1958* (Fassung vom 24.01.2023): In der Übersetzung von S. H. Rolef. The Knesset. Online verfügbar unter: <https://main.knesset.gov.il/EN/activity/documents/BasicLawsPDF/BasicLawTheKnesset.pdf>. Zuletzt abgerufen am 29.06.2024.

Knesset. (2023c). *Knesset Rules of Procedure*. (Fassung vom 15.10.2023): In der Übersetzung von S. H. Rolef. The Knesset. Online verfügbar unter: <https://main.knesset.gov.il/en/activity/pages/rulesofprocedure.aspx> Zuletzt abgerufen am 29.06.2024.

Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *How Democracies Die*. London: Viking.

Lintl, P. (2023, 26. Juli). *Abschaffung der »Angemessenheit« in Israel: Ein erster Schritt zur Aufhebung der richterlichen Kontrolle*. Stiftung Wissenschaft und Politik. Online verfügbar unter: <https://www.swp-berlin.org/publikation/abschaffung-der-angemessenheit-in-israel-ein-erster-schritt-zur-aufhebung-der-richterlichen-kontrolle>. Zuletzt abgerufen am 29.06.2024.

Lintl, P., & Wolfrum, S. (2018a). Grundgesetz: Israel – Nationalstaat des jüdischen Volkes. *SWP-Aktuell (Anhang)*, Bd. 50, S. 1-2. Online verfügbar unter: https://www.swp-berlin.org/publications/products/sonstiges/2018A50_Anhang_IsraelNationalstaatgesetz.pdf. Zuletzt abgerufen am 29.06.2024.

Lintl, P., & Wolfrum, S. (2018b). Israels Nationalstaatgesetz: Die Regierung Netanyahu schafft Grundlagen für ein majoritäres System. *SWP-Aktuell*, Bd. 50, S. 1-8. Online verfügbar unter: https://www.swp-berlin.org/publications/products/aktuell/2018A50_ltl_wlf.pdf. Zuletzt abgerufen am 29.06.2024.

Navot, S. (2014). *The Constitution of Israel: A Contextual Analysis*. Oxford und Portland: Hart.

Navot, S. (2019). § 3. Verfassungsrecht. In C. Walter, B. Medina, L. Scholz, & H.-B. Wabnitz (Hgg.), *Einführung in das israelische Recht* (S. 26-58). München: C. H. Beck.

Navot, S. (2023). Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Israel: Ein Blick in Israels Verfassungsgeschichte. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Bd. 73, Nr. 18-19/2023, S. 18-24.

Nord, M., Lundstedt, M., Altman, D., Angiolillo, F., Borella, C., Fernandes, T., Lisa Gastaldi, Good God, A., Natsika, N., & Lindberg, S. I. (2024). *Democracy Report 2024: Democracy Winning and Losing at the Ballot*. University of Gothenburg: V-Dem Institute. Online verfügbar unter: https://www.v-dem.net/documents/44/v-dem_dr2024_highres.pdf. Zuletzt abgerufen am 29.06.2024.

Schüttemeyer, S. S. (2010a). Gewaltenteilung. In D. Nohlen & R.-O. Schultze (Hgg.), *Lexikon der Politikwissenschaft* (4. Aufl., Bd. 1, S. 323-324). München: C. H. Beck.

Schüttemeyer, S. S. (2010b). Judikative. In D. Nohlen & R.-O. Schultze (Hgg.), *Lexikon der Politikwissenschaft* (4. Aufl., Bd. 1., S. 447). München: C. H. Beck.

Segal, Z. (1992). A Constitution Without a Constitution: The Israeli Experience and the American Impact. *Capital University Law Review*, Bd. 21, Nr. 1, S. 1-62.

Segal, Z. (1997). The Israeli Constitutional Revolution: The Canadian Impact in the Midst of a Formative Period. *Constitutional Forum*, Bd. 8, Nr. 3, S. 53-58.

Supreme Court. (1995). *Bank Mizrahi v. Migdal Cooperative Village*. CA 6821/93. In der Übersetzung vom Israeli Supreme Court Project der Benjamin N. Cardozo School of Law of Yeshiva University. VERSA Cardozo. Online verfügbar unter: https://versa.cardozo.yu.edu/sites/default/files/upload/opinions/United%20Mizrachi%20Bank%20v.%20Migdal%20Cooperative%20Village_0.pdf. Zuletzt abgerufen am 29.06.2024.

Supreme Court. (2021). *Hason v. Knesset*. HCJ 5555/18. Auf Hebräisch. Online verfügbar unter: <https://perma.cc/3RK6-RYH6>. Zuletzt abgerufen am 29.06.2024.

Supreme Court. (2024). *Movement for Quality Government v. Knesset*. HCJ 5658/23: In der Übersetzung vom Israeli Supreme Court Project der Benjamin N. Cardozo School of Law of Yeshiva University. VERSA Cardozo. Online verfügbar unter: <https://versa.cardozo.yu.edu/sites/default/files/upload/opinions/Movement%20for%20Quality%20Government%20v.%20The%20Knesset.pdf>. Zuletzt abgerufen am 29.06.2024.

Zamir, A. (2023). A" Constitution" without a Constitution – the Israeli Experience. In S. Zagorc, H. Špadina, B. Vukoslavčević, G. Koevsk, M. Babić, V. Rijavec, G. Pailli, & M. Glintić (Hgg.), *Regional Law Review - Annual Edition* - (S. 271-284). Belgrad: Institute of Comparative Law.